

Uitgangspunten doorontwikkeling beleidskader iPGA-R

Versie 26 mei 2020

Bijlagen: *Quickscan Radicalisering Amsterdam*

Beslispunten Stuurgroep Veiligheid en Zorg

De Stuurgroep wordt gevraagd

1. In te stemmen met de Uitgangspunten.
-

Achtergrond

Deze notitie is door de Werkgroep Beleidskader iPGA-R, in opdracht van het PTO-R, opgesteld met als doel de Stuurgroep Veiligheid en Zorg de uitgangspunten van een nieuw beleidskader integraal Persoonsgerichte Aanpak Radicalisering (iPGA-R) vast te laten stellen. Op 11 mei jl. is deze notitie door het Directeurenoverleg vastgesteld. Op basis van deze uitgangspunten zal de Werkgroep Beleidskader een nieuw beleidskader iPGA-R opstellen en aan de Stuurgroep Veiligheid en Zorg voorleggen.

Proces

In de Stuurgroep Veiligheid en Zorg van 16 december 2019 is een probleemanalyse besproken van knelpunten en uitdagingen in de huidige iPGA-R. De Stuurgroep heeft daarop de opdracht gegeven om de iPGA-R door te ontwikkelen met een (nieuw) beleidskader en een (uit het beleidskader voortkomende) herinrichting van het uitvoeringskader.¹

De belangrijkste knelpunten uit de probleemanalyse die in het nieuwe beleidskader geadresseerd moeten worden zijn, conform de opdracht van de Stuurgroep:

1. *Doel van de iPGA-R:* Wat is het centrale doel van de iPGA-R? Op welke veiligheidsrisico's richt de aanpak zich?
2. *Doelgroep:* Welke doelgroep(en) volg(en) daaruit? Welk handelingsperspectief is er bij personen zonder problemen op specifieke leefgebieden, zonder strafrechtelijk kader, en met een hoog veiligheidsbewustzijn?
3. *Persoonsgericht of breder:* Blijft de aanpak primair gericht op individuen, of moet er meer ingespeeld worden op problematische invloeden rondom deze personen (bv netwerken of locaties)? Op welke wijze zou dit vorm kunnen krijgen?
4. *Beoordeling:* Hoe kan gewaarborgd worden dat de aanpak flexibel in kan blijven spelen op nieuwe ontwikkelingen zoals nieuwe doelgroepen, nieuwe (of nieuw in beeld gekomen) problematische invloeden, of ontwikkelingen in het dreigingsbeeld?

Beeld radicalisering Amsterdam

Als ondersteuning van de discussie is door de Werkgroep Beleidskader een *Quickscan Radicalisering Amsterdam* opgesteld waarin een actuele beschrijving van de problematiek van radicalisering en extremisme in Amsterdam, en de daarbij behorende doelgroepen en (problematische) invloeden beschreven zijn. Deze quickscan is een bijlage van deze notitie.

¹ De Stuurgroep heeft ook opdracht gegeven tot het direct oppakken van een aantal urgente punten. Dit is in een apart traject reeds opgepakt, en valt daarmee buiten de scope van deze notitie.

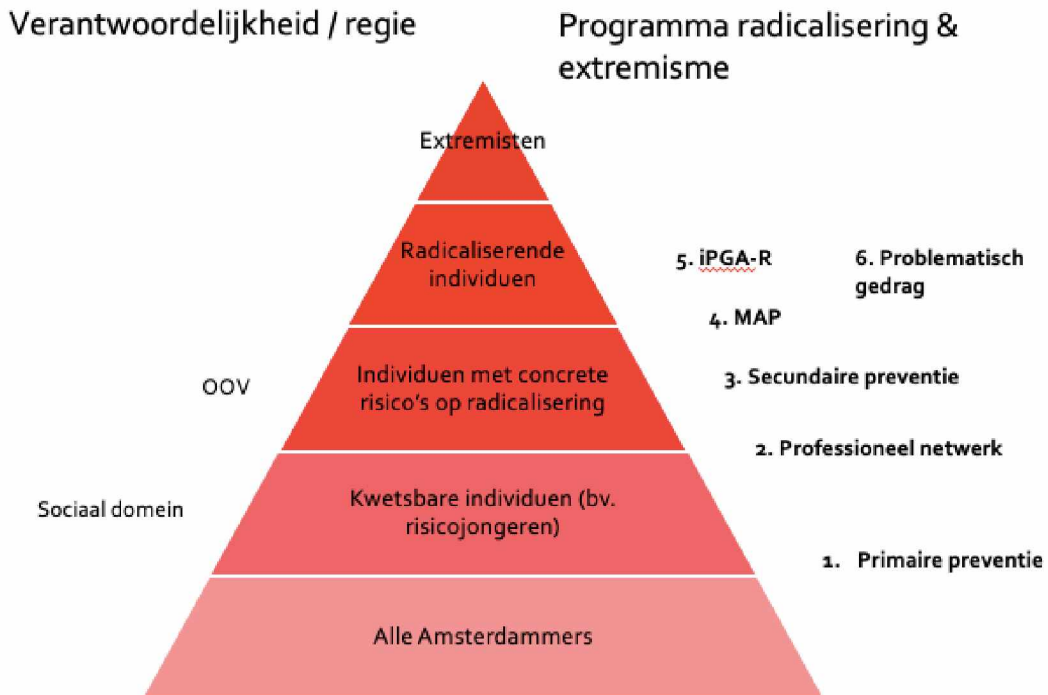
Betrekken wetenschap

Op verzoek van de Werkgroep Beleidskader hebben ^{5.1.2.e} en ^{5.1.2.e} van adviesbureau NTA een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van deze nota, door hun visie op de persoonsgerichte aanpak te schetsen en een eerdere versie te becommentariëren. Hun input is verwerkt in deze nota, daarnaast wordt op enkele plekken een letterlijk citaat gegeven.

Inbedding van de iPGA-R in het Programma Radicalisering en Extremisme

De persoonsgerichte aanpak maakt onderdeel uit van het Programma Radicalisering en Extremisme van de gemeente. De inzet op radicalisering strekt zich uit van de brede sociale basis tot aan de aanpak van extremistisch gedrag. Belangrijke aandacht is er voor preventie en het verankeren van aandacht voor radicalisering onder professionals. Pas wanneer er daadwerkelijk sprake is van individuen die radicaliseren richting extremisme, komt de iPGA-R in beeld. Om te duiden of hier sprake van is, is door de kernpartners van de iPGA-R in 2019 het *Beoordelingskader Radicalisering en Extremisme* vastgesteld.

De figuur hieronder geeft schematisch de inzet van de gemeente weer.



Opgesteld namens het PTO-R, door de Werkgroep Beleidskader IPA -R.

Uitgangspunten

Hieronder stellen we zes uitgangspunten voor.

Per uitgangspunt wordt een korte toelichting gegeven op overwegingen van de Werkgroep Beleidskader bij het opstellen ervan. Ook input van de wetenschappers komt hier aan de orde. De uitgangspunten zullen als basis dienen voor de iPGA-R. Belangrijk is echter wel om te onthouden dat het in de iPGA-R altijd om maatwerk gaat. Radicalisering is immers een complex en ongestructureerd proces. Er is en moet altijd ruimte zijn om in te spelen op specifieke casuïstiek door maatwerk te leveren.

Het PTO-R is het met alle ondergenoemde uitgangspunten eens.

1. Doel van de iPGA-R

Uitgangspunt 1

- ⇒ De iPGA-R heeft als doel extremistisch geweld vanuit ideologie door personen uit de aangesloten gemeenten te voorkomen en richt zich dus niet op het voorkomen van radicalisering.

Toelichting

- Het tegengaan van radicalisering van een persoon in de iPGA-R is een manier om verdere radicalisering richting extremisme te voorkomen.
- Radicalisme tegengaan an sich is geen doel. ^{5.1,2,e} stelt: 'In de wetenschap is weinig steun te vinden voor de idee dat radicalisering haast onvermijdelijk leidt tot (gewelddadig) extremisme. Slechts een minimaal aantal 'radicalen' gaat ooit over tot geweld.' ^{5.1,2,e} voegt daaraan dat aan extremisme niet altijd een radicaliseringsproces vooraf gaat.
- In Nederland is het toegestaan radicale opvattingen te hebben, en het uiten hiervan is niet per definitie problematisch. Ook wanneer hierbij sprake is van het overtreden van de wet, bijvoorbeeld bij openbare ordeverstoringen, is er niet meteen sprake van extremistisch geweld.
- Voorwaarde voor opname van een persoon in de iPGA-R is geweldsbereidheid vanuit ideologisch perspectief.
- Met geweldsbereidheid wordt niet alleen bedoeld op daadwerkelijk willen plegen van een aanslag. Het betekent dat een persoon het gebruik van geweld niet afwijst en/of zelfs verheerlijkt, dreigt met het toepassen van geweld, anderen aanzet tot geweld of zelf bereid is, nu of in de toekomst, geweld te gebruiken om ideologische doelen te bereiken.

Uitgangspunt 2

- ⇒ De iPGA-R volgt maatschappelijke trends en ontwikkelingen en is niet beperkt tot één of enkele ideologieën.

Toelichting

- De ontwikkelingen in het Dreigingsbeeld Terrorisme Nederland (DTN) dat de NCTV periodiek publiceert zijn leidend om aan te geven welke *doelgroepen* in Nederland een geweldsdreiging vormen.
- ^{5.1,2,e} stelt: 'Uiteindelijk is het risico op *individueel* niveau bepalend voor de opname in de iPGA-R. Eén enkel individu kan al zorgen voor een incident van grote omvang op

Opgesteld namens het PTO-R, door de Werkgroep Beleidskader IPA -R.

basis van ideologische overtuigingen met als doel onze democratische samenleving ingrijpend te veranderen en te ontworpen.

- 5.1.2.e : 'De aanpak moet dynamisch zijn, de overheid moet meebewegen met maatschappelijke ontwikkelingen.'

2. Doelgroep

Uitgangspunt 3

- ⇒ De iPGA-R is voor personen waar een (risico op) geweldsdreiging op basis van extremistisch gedachtegoed vanuit gaat. Personen die daar weliswaar kwetsbaar voor lijken of gerelateerd problematisch gedrag vertonen, maar waar geen (risico op) geweldsdreiging vanuit gaat, vallen daar niet onder.

Toelichting

- Uitgangspunt 1 stelt dat het doel van de iPGA-R is extremistisch geweld te voorkomen, en niet radicalisering an sich.
- Het vergroten van de weerbaarheid van kwetsbare personen/doelgroepen is sowieso onderdeel van het bredere preventie programma radicalisering.
- 5.1.2.e stelt daarnaast: 'Het is belangrijk om de scheiding in stand te houden tussen 'extremistische dreiging', 'kwetsbare personen' en 'problematisch gedrag'. Wel moet er coördinatie en overleg zijn tussen de verschillende aanpakken.'
- Daarnaast is er de categorie 'problematisch gedrag': personen die geen geweldsbereidheid hebben maar wiens gedrag wel op langere termijn kan leiden tot een gevaar voor de samenleving. Bijvoorbeeld in het geval van aanjagers wiens uitingen kunnen bijdragen aan radicalisering van anderen, of die op termijn leiden tot onverdraagzaamheid en het ontstaan van parallelle samenlevingen. Hier moet ook apart op ingezet worden.
- Elke individuele casus vraagt om een nieuwe (veelal complexe) afweging van alle relevante factoren.
- De RvdK geeft als zorg mee dat het beoordelen van individuen en inschatten van risico's een momentopname is en het monitoren van kwetsbare personen ingericht en op maat toegepast moet kunnen worden. Als er geen sprake is van geweldsbereidheid, dan wordt de persoon niet opgenomen in de iPGA-R. Soms zijn er echter wel zorgen, die eigenlijk elders geborgd zouden moeten worden, zodat de persoon niet geheel uit beeld verdwijnt (bijvoorbeeld een vorm van monitoring).
- De Politie stelt dat de kerngedachte bij een iPGA is dat men een bepaalde gedragsverandering wil bereiken. Daarnaast begeeft de iPGA-R zich op het snijvlak van Veiligheid en Zorg. Hoe eerder radicaliserende personen worden opgenomen, des te groter is de kans op het succesvol inzetten van interventies uit beide domeinen. Bij personen waar een aantoonbare geweldsdreiging vanuit gaat, is de kans groot dat het veiligheidsaspect zwaarder weegt.

Uitgangspunt 4

- ⇒ De iPGA-R is een integrale aanpak vanuit zorg en veiligheid samen. Als er bij een persoon óf geen problemen op leefgebieden óf geen veiligheidsrisico's zijn, hoort deze niet thuis in de iPGA-R.

Opgesteld namens het PTO-R, door de Werkgroep Beleidskader IPA -R.

Toelichting

- 5.1.2.e stelt: 'Het heeft weinig zin individuen zonder strafrechtelijk kader die geen problemen op specifieke leefgebieden hebben en een hoog veiligheidsbewustzijn, in de iPGA-R te houden. Het doel om 'radicalisering' tegen te gaan, is dan immers niet te realiseren. Het bespreken van dergelijke individuen in een persoonsgericht casuoverleg had soms zin om de informatiepositie op te bouwen en te onderhouden, maar als het sociale domein letterlijk geen toegang heeft, dan vervalt dat argument.'
- Aandachtspunt is dat altijd goed onderzocht moet worden of er geen problemen op de leefgebieden zijn en zorg nodig is. GGD geeft aan dat op basis van een gedegen onderzoek (screening) geconcludeerd kan worden dat iemand geen zorg nodig heeft.
- Voor personen die niet in de iPGA-R worden opgenomen, maar waar wel zorgen over zijn, moeten daarom naar andere aanpakken worden verwezen. Dit kan zijn in het Sociaal Domein wanneer er sprake is van problemen op leefgebieden maar geen veiligheidsrisico's, of met enkel de veiligheidspartners wanneer er wel veiligheidsrisico's zijn maar geen problemen op leefgebieden.
- De Politie wijst erop dat een uitdaging zit bij personen waarvan na instroom is vastgesteld dat zij geen problemen hebben op leefgebieden maar die (nog) wel een veiligheidsrisico vormen. Een mogelijkheid is die de iPGA-R uit te laten stromen, en daar een aanpak voor te ontwikkelen met enkel de veiligheidspartners.
- Daarnaast stelt de RvdK: Als een persoon niet in de aanpak komt moet geborgd en gemonitord worden dat de zorgen en signalen die er zijn, belegd worden.

3. Persoonsgericht of breder

Uitgangspunt 5

- ⇒ De iPGA-R blijft een persoonsgerichte aanpak, die zich op individuen richt. Interventies kunnen zich ook richten op personen of familieleden in de directe leefomgeving van een persoon die in de iPGA-R is opgenomen. Ingrijpen in groepen, netwerken of op sleutellocaties valt niet onder de iPGA-R wanneer het doel daarvan anders is dan gericht op de persoon die in de iPGA-R is opgenomen.

Toelichting

- De aanpak van groepen, netwerken en sleutellocaties wordt buiten de iPGA-R vormgegeven.
- 5.1.2.e stelt: 'De persoonsgerichte aanpak kan nooit los gezien worden van de onderliggende strategische doelen. Als het strategische doel is om groei van het extremistische milieu tegen te gaan, of het milieu in te dammen, te verzwakken en te isoleren, dan kan een persoonsgerichte aanpak daaraan dienstig zijn.'
- 5.1.2.d
Een interventie in de aanpak kan zijn het opleggen van een contactverbod, waardoor je ontwrichting binnen het sociale netwerk kunt bewerkstelligen. Een individu staat niet op zichzelf.
Soms is het nodig om zijn omgeving te prikkelen om in de aanpak van het individu iets te bewerkstelligen.
- Het OM voegt daaraan toe dat vanuit de iPGA-R signalen naar voren kunnen komen m.b.t. groepen, netwerken of sleutellocaties die binnen het bredere programma

Opgesteld namens het PTO-R, door de Werkgroep Beleidskader IPA -R.

radicalisering worden opgepakt. Eveneens kan het voorkomen dat personen voor de iPGA-R worden aangedragen vanuit deze (fenomeen)aanpak. Er is een wisselwerking tussen beide.

- De RvdK stelt bovendien dat een individuele aanpak past binnen een groepsaanpak en vice versa. Deze moeten op elkaar afgestemd zijn en in overleg tot stand komen.

Uitgangspunt 6:

- ⇒ De kernpartners van de iPGA-R hebben een plicht om signalen over personen, groepen of fenomenen die niet leiden tot opname van een casus in de iPGA-R, door te geleiden. Bij veiligheidsrisico's is dat naar een 'driehoekscasustafel', bij problemen op leefgebieden naar het sociaal domein.

Toelichting

- De kernpartners zijn het op zich met deze stelling eens, en geven aan wanneer een persoon niet voldoet aan opname binnen de iPGA-R, maar wel sprake is van zorg- of veiligheidsproblemen deze persoon doorgeleid dient te worden naar de juiste casustafel / aanpak.
- Een noodzakelijke randvoorwaarde voor dit uitgangspunt is dat er goed ingerichte samenwerkingsverbanden moeten zijn waaraan overgedragen kan worden.